

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIVa. LEGISLATURA
PRIMER PERIODO

CARPETA Nº 325 DE 1995

COMISION DE ESPECIAL DE ARTICULOS DESGLOSADOS

DISTRIBUIDO Nº 557 DE 1995

SIN CORREGIR POR LOS ORADORES

NOVIEMBRE DE 1995

PRESUPUESTO NACIONAL - Ejercicio 1995 - 1999

ARTICULOS DESGLOSADOS

Versión taquigráfica de la sesión del día 16 de noviembre de 1995

A S I S T E N C I A

Preside	:	Senador Américo Ricaldoni
Miembros	:	Senadores Alvario Bentancur, Susana Dalmás, Carlos Garat, José Korzeniak, Pablo Millor y Nicolás Storace
Asiste	:	Secretario de la Cámara de Senadores Mario Farachio
Invitados especiales	:	Autoridades de la Asociación de Despachantes de Aduanas del Uruguay Hugo Moreira Morán (Presidente), Jorge Seré (Director) y doctor Gonzalo Aguirre Ramírez
Secretaria	:	Lydia El Helou
Ayudante de Comisión	:	Lorenzo Saavedra

---

mar

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 24 minutos)

Damos la bienvenida a los representantes de la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay.

Tiene la palabra nuestro amigo, el doctor Gonzalo Aguirre.

SEÑOR AGUIRRE.- Señor Presidente, señoras y señores integrantes de la Comisión Especial de Artículos Desglosados: ante todo y en nombre de la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay —que ha requerido mi opinión de carácter profesional sobre estas disposiciones a que aludía el señor Presidente— quiero agradecer el hecho de que se nos haya concedido esta audiencia de un modo muy especial, porque sé que no lo está haciendo por estar desbordada de trabajo. En ese sentido, vamos a tratar de ocuparles el menor tiempo posible.

Ya hemos hecho llegar a algunos de los integrantes de la Comisión un legajo preparado por la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay que contiene una consulta o dictamen de mi autoría, varios memorandos y, finalmente, un informe contable del estudio del contador Slinger, al cual me voy a referir prácticamente de inmediato.

Las disposiciones que preocupan a la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay —que, a pesar de que refieren a aspectos distintos, conforman una unidad temática en cuanto tienen que ver con la materia aduanera y con el ejercicio de la actividad de los despachantes de aduana— son los artículos Nos. 154, 155, 159, 160 y 163.

A modo de introducción debo decir que es sabido que en el correr de los últimos dos años, y particularmente a partir del 1º de enero del corriente, se ha operado en materia aduanera y en la parte práctica de sus operaciones, una serie de modificaciones, algunas de origen legal, otras reglamentarias y otras, que están vinculadas a la vigencia de las normas adoptadas por los órganos del

MERCOSUR. En función de ello, se han operado cuatro clases de modificaciones. Por un lado, los que antes se llamaban corredores de cambio, fueron habilitados para actuar en calidad de despachantes de aduana sin llenar todos los requisitos que establece la ley del año 1970 que rige esta profesión o actividad. Eso determinó que personas que no tenían la experiencia de los despachantes tradicionales, hayan entrado a actuar en los recintos aduaneros con este carácter, aunque con ciertas dificultades que se han generado por la falta de experiencia.

Asimismo, se creó el llamado Documento Unico Aduanero —todos recordarán las polémicas a que dio lugar— que abrevió todos los trámites para los despachos aduaneros en forma muy drástica y que, además, eliminó lo que algunos llamaban la "doble aduana" o la "aduana del Banco de la República".

Por otra parte, se operó una caída drástica de los aranceles, por aplicación del Tratado de Asunción y la entrada en vigencia del Arancel Externo Común para las operaciones de comercio exterior con terceros Estados no integrantes del MERCOSUR.

También se operó el cambio de la nomenclatura arancelaria lo cual, desde el punto de vista técnico, es una innovación muy importante; se dejó de utilizar la nomenclatura de Bruselas y se pasó a emplear la del GATT.

Hago referencia a esto, porque el Ministerio de Economía y Finanzas, informado en ese sentido por la Dirección de Aduanas, sostiene que en el primer trimestre de este año se operó una caída muy importante de la recaudación, del orden de los U$S 13:000.000, motivo real por el cual —como no se puede dar marcha atrás en las medidas tomadas, y menos en las que responden a decisiones que provienen del MERCOSUR— a través de la vía de prever sanciones y exigir nuevos requisitos de orden formal y posibilidades más amplias para iniciar juicios ejecutivos fiscales, se tiene la aspiración de que de esa manera se va a restablecer el tema de la recaudación a la situación anterior. Como esa cifra era muy importante, la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay encargó el análisis —que ya he referido— al Estudio del contador Slinger y

ese es el último de los documentos que están en este legajo. Señalo su importancia, porque de ese trabajo técnico contable resulta que no hubo tal caída de la recaudación del orden de los U$S 13:000.000, sino que estaba estimada una recaudación de U$S 41:000.000 la que, en el primer trimestre del año 1995, comparada con la de 1994, fue de aproximadamente U$S 40:100.000. Es decir que, a pesar de todos los factores a los que he hecho alusión, la reducción no llegó a alcanzar U$S 1:000.000.

Por otra parte, estimamos que, aunque hubiere sido así, de todas maneras las nuevas normas deben guardar congruencia con los principios jurídicos generales y, particularmente, con los preceptos constitucionales, lo que en algún caso nos permitimos señalar que no es así.

Entonces, yendo por orden —no de importancia o de trascendencia de cada disposición, sino por el orden numérico— decimos que el artículo 154 trata de introducir un régimen de certificado único igual al que existe en otras áreas de la administración tributaria para poder realizar las operaciones aduaneras. Es decir, hay que demostrar que se está al día, que no se está en mora, para poder realizar dichas operaciones. En principio, la Asociación no está en contra de esta idea porque, si rige en otros ámbitos, no hay una razón de fondo para oponerse a que exista un sistema de este carácter en la Dirección Nacional de Aduanas. Sin embargo, entendemos que la norma está incompleta, es decir, que no está rodeada de un sistema de garantías que permita tener certidumbre con respecto a que la discrecionalidad de la Administración no se traducirá, en ciertos casos, en arbitrariedad. Desde este punto de vista, la objeción fundamental que se hace a esta norma es que requiere la existencia de certificado en todos los casos en que no se esté al día o se esté en mora, pero no establece los supuestos en que se configura la situación de mora. Por ello, y ahorrando los argumentos de carácter constitucional que están explicados en el memorándum, en concreto proponemos que al artículo se le agregue una definición de lo que se consideran resoluciones firmes y que habilitan a decir que una persona se encuentra en mora. Concretamente, sugerimos que se agreguen los siguientes dos incisos: "Se considerará que una persona se encuentra en mora con la Dirección Nacional de

Aduanas cuando la existencia de su deuda surja de una resolución administrativa firme o de sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada.

Son resoluciones firmes las consentidas expresa o tácitamente por el obligado y las definitivas a que se refieren los artículos 309 y 319 de la Constitución de la República." Acoto que esta última frase reproduce textualmente el inciso segundo del artículo 91 del Código Tributario. De modo que no sería una innovación o un precepto nuevo en nuestro derecho. Además, entendemos que son agregados imprescindibles porque, sin ellos, el precepto sería inconstitucional ya que deriva en una verdadera inhabilitación para ejercer la libertad de trabajo que, de acuerdo al artículo 36 de la Constitución, sólo puede operar en función de una ley y no en razón de resoluciones administrativas. Con esto ahorramos otros argumentos y consideraciones sobre este artículo.

A continuación me voy a referir al artículo 155 que es el que más preocupa a la Asociación de Despachantes de Aduana y el que a mí, desde el punto de vista jurídico, me parece que es el que ofrece más flancos a la crítica desde el punto de vista de su constitucionalidad y de los principios del Derecho Penal. Véase que este artículo, por el hecho de estar en incumplimiento de las obligaciones tributarias o formales de carácter documental a juicio de la Dirección Nacional de Aduanas, habilita, en una primera hipótesis, a suspender por 180 días en su actividad tanto a los despachantes como a los importadores. En una segunda hipótesis, si al vencimiento de ese plazo no se hubiera corregido esta situación, es decir, si no se hubieran subsanado los incumplimientos, preceptivamente se dispone el pase de los antecedentes al Poder Ejecutivo para excluir del registro a los despachantes de Aduana. Quiere decir que se trata de una inhabilitación para ejercer su profesión o actividad laboral de por vida, o, como se dice en la jerga jurídica, "sine die". Si tenemos en cuenta que la inhabilitación especial para el ejercicio de la profesión académica o de actividad comercial o industrial, está prevista como pena en los artículos 68 y 77 del Código Penal —es decir que por su naturaleza es una pena que se aplica solamente ante la comisión de delitos por magistrados independientes, con todas las garantías del debido

proceso y con un plazo que va de 2 a 10 meses— fácilmente comprendemos la exageración o el error que significa esta disposición, que permite aplicar esta pena en vía administrativa sin las garantías del debido proceso de por vida y sin que haya mediado la comisión de un delito. Es razonable que, ante el incumplimiento, sobre todo los de carácter tributario, la Administración tenga la aspiración de disponer de algún elemento o instrumento jurídico coercitivo para lograr el cumplimiento de las obligaciones. Sin embargo, aquí hay que hacer una distinción muy importante desde el punto de vista del ejercicio de la profesión de despachante de aduana. Este es solidario con el pago de los tributos, está jurídicamente obligado por las normas vigentes y, además, es quien procede —de acuerdo con la normativa vigente en esta materia— a hacer la estimación del monto de la mercadería que se va a importar para realizar el previo pago que se exige, de acuerdo con esa estimación. Es decir que si hay error, en primera instancia, es responsabilidad del despachante, que comparte con su mandante. En el caso de las obligaciones de carácter documental, el despachante no puede hacerse de la documentación si el importador no se la proporciona o se la da en forma incompleta. Es decir que, en los casos excepcionales en los que se da este incumplimiento, no está al alcance de la voluntad del despachante corregir esa situación.

Como estas también son limitaciones muy graves a la libertad de trabajo, que tienen naturaleza de pena y, por lo tanto, coliden con los artículos 12 y 36 de la Constitución en forma clara, se aspira —como lo expresamos en la página 8 de mi consulta— a que, si esta norma se va a mantener, sea modificada de modo que la única sanción sea la suspensión por 180 días. Además, de ser posible, quisiéramos que ella se aplique sólo a los importadores o por lo menos —me refiero a la que habla de la suspensión y no a la de la eliminación definitiva de la actividad porque esa, evidentemente, es un exceso y es inconstitucional en forma grosera— que sólo pudiera aplicarse a los despachantes en caso de incumplimiento de las obligaciones tributarias, pero nunca en caso de incumplimiento de las obligaciones de carácter documental. Reitero que los ajustes de redacción que sugerimos figuran en la página 8 de mi dictamen. Naturalmente, para la Asociación y los

importadores sería mejor que esta norma desapareciera pero sabemos, por nuestra anterior experiencia como Legislador, que la Administración aspira a tener algún instrumento. Creemos que, corregida la redacción, podría admitirse que subsistiera con ese alcance.

En cuanto a los artículos 159 y 160, refieren a una misma materia y tienen una clara unidad temática. Se trata de normas procesales en materia de mercaderías depositadas en la Aduana luego de su introducción al país. De acuerdo con el código aduanero del MERCOSUR que, como sabemos, está en proceso de ratificación parlamentaria en los cuatro países signatarios del Tratado de Asunción, tienen su propia regulación en estos puntos específicos, en el artículo 80 en un caso y en el 40 en otro, que se remiten a las futuras normas de aplicación. Como se sabe, el código aduanero del MERCOSUR entrará en vigencia simultáneamente en los cuatro países cuando dos de ellos depositen el instrumento de ratificación. El Presidente de la Asociación me dice que Paraguay ya lo ratificó. Quiere decir que en cuanto otro país lo ratifique, el mismo entrará en vigencia.

Por ello no parece en principio del todo razonable que se dicten normas legales en una materia que va a ser sustituida, sin duda en un breve plazo, por el Código Aduanero del MERCOSUR.

De las dos disposiciones la que la Asociación objeta con mayor convicción, es la primera, porque establece una hipótesis de abandono. En otras palabras, considera en situación de abandono las mercaderías que, vencido los plazos fijados por el Poder Ejecutivo, permenecieren en depósitos particulares o en playas de contenedores habilitados. Quiere decir que delega en el Poder Ejecutivo, en una reglamentación que no se sabe qué contenido va a tener y que puede fijar plazos muy breves, la posibilidad de transformar a las mercaderías importadas prácticamente en "res nullius", con lesión del derecho de propiedad y sin previa expropiación. Naturalmente, se comprende que las mercaderías no pueden permanecer indefinidamente en los depósitos aduaneros pero, a este respecto, debemos hacer una precisión de hecho. Si no en todos los casos, con cierta habitualidad ocurre que para reducir el costo

unitario de las exportaciones y los costos de fletes se importan mercaderías por volúmenes superiores a los que la plaza puede absorber —por lo reducido de nuestro mercado— en plazos breves. Entonces, el retiro de la mercadería de los depósitos, se hace en forma fraccionada. Cabe aclarar que esto no ocurre en todos los casos, pero sí en la mayoría de ellos.

En realidad, la Asociación objeta esta delegación sobre el Poder Ejecutivo sin fijar los plazos en la Ley, porque considera que, jurídicamente, es susceptible de observaciones serias, que no vamos a detallar, pues ya la hemos esbozado brevemente. Por lo tanto, pensamos que esta norma podría excluirse del proyecto de ley de Presupuesto y aguardar a que el Código Aduanero del MERCOSUR entre en vigencia, porque allí este punto va a quedar regulado. En último caso, se podría aclarar que esta norma —que, retiramos, es inconveniente— establezca los plazos, sin delegarlos en el Poder Ejecutivo y, además, especificar que esto va a regir hasta que entre en vigencia, repito, el Código Aduanero del MERCOSUR.

Con respecto al artículo 160, podemos decir que se trata de una norma verdaderamente confusa, que agrega una nueva hipótesis a las situaciones de abandono de las mercaderías que están reguladas por el actual Código Aduanero, según el artículo 121 del decreto-ley Nº 15.691. Digo que se trata de una norma muy confusa, porque habla de un plazo de 30 días, que correría a partir de la entrada de la mercadería al país, y de la notificación a su consignatario. Sin embargo, no se aclara qué efectos tendría la notificación y si el plazo comienza a correr luego de ésta.

Sin perjuicio de que con respecto a esta iniciativa se podría hacer la misma objeción que a la anterior en el sentido de que se debería aguardar a que entre en vigencia el Código Aduanero del MERCOSUR, a los efectos de que sea más clara, la Asociación sugiere, por mi intermedio, un agregado que diría lo siguiente: "Agrégase al artículo 121 del Decreto-ley Nº 15.691 el siguiente literal:

d) Cuando hayan transcurrido quince días de la notificación personal al consignatario de la mercadería de

que ésta no ha recibido destino aduanero y la situación persistiera, la notificación se hará una vez transcurridos treinta días desde el momento de la descarga de la mercadería."

Quiere decir que se descargaría la mercadería, correría un plazo de treinta días y, si nadie la retiró, se notificaría al consignatario, quien tendría un plazo de quince días para regularizar la situación. En caso contrario la mercadería quedaría en condición de abandono.

SEÑOR PRESIDENTE.- Aclaro que no tengo ninguna familiaridad con el Derecho Aduanero, pero quisiera hacer ciertas consultas porque no percibo claramente la razón de ser del literal d) que se propone agregar al artículo 121 del decreto-ley Nº 15.691. Quizás cometa un error, pero me da la impresión de que esta hipótesis —si se quiere de forma muy genérica y bastante confusa— ya está incluida en el artículo anterior. Entonces, creo que, además de lo señalado por el doctor Aguirre, no es fácil decir en qué casos se aplica el literal d) que se propone agregar por el artículo 160 del proyecto de ley de Presupuesto, respecto de la hipótesis del artículo anterior. Si fuera como personalmente pienso —cosa de la que no estoy seguro— sería también otra fuente de problemas a la hora de discutir con la Aduana qué es lo que se debe hacer en materia jurídica.

SEÑOR AGUIRRE.- Tampoco soy experto en Derecho Aduanero y, además, es una materia bastante intrincada que, como todos sabemos, no se enseña particularmente en nuestra Facultad de Derecho. Sin embargo, del análisis del tema, surge la misma reflexión que hizo el señor Presidente de la Comisión. Quiere decir que si se faculta al Poder Ejecutivo con carácter general a determinar plazos y condiciones de permanencia de las mercaderías, obviamente ello va a englobar con carácter general también la hipótesis del literal d). Por lo tanto, quizás resultaría redundante o se correría el riesgo de que hubiera dos disposiciones contradictorias: una de carácter legal, es decir, el artículo 160 y, otra, por delegación legislativa en la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, de carácter reglamentario o establecida por decreto. De modo tal, que ese es un argumento adicional para descartar en lo posible

el artículo 159 y limitarse a redactar en forma más clara la exigencia de que se haga la notificación y que luego corra el plazo legal —lo que jurídicamente no es objetable— en el artículo 160.

SEÑOR MOREIRA.- Sucede que la Administración ha tratado de rescatar alguno de los artículos del Código Aduanero del MERCOSUR para ponerlos en aplicación de una forma más rápida. Sin embargo, el Código Aduanero del MERCOSUR refiere a estos artículos, estableciendo una secuencia en la cual las administraciones tienen que redactar la norma. En este caso, no se trata de dos artículos, sino de varios, que facultan a la Aduana a seguir este procedimiento que ahora se pretende hacer únicamente con dos artículos. Por esa razón se pierde a veces la finalidad de lo que pretende hacer la Aduana.

SEÑOR AGUIRRE.- Con respecto al artículo 163, podemos decir que en sus primeros dos incisos reitera literalmente, casi sin modificación, el artículo 91 del Código Tributario, que es el que regula el juicio ejecutivo fiscal. Tanto es ello así, que en el último inciso expresa que a tales efectos será de aplicación lo dispuesto en el Capítulo IV del Código Tributario, incluso en lo relativo a la adopción de medidas cautelares y las normas aplicables del Código General del Proceso.

Entonces, da la impresión de que se trata de incluir el cobro ejecutivo de los tributos aduaneros en el régimen general del Código Tributario. A este respecto, debemos hacer una aclaración. De acuerdo con el artículo 1º del Código Tributario los tributos aduaneros no se rigen por este Código. Esto obedece a razones históricas desde tiempo inmemorial, es decir, que toda la vida los tributos aduaneros tuvieron un régimen jurídico particular y distinto de los que recauda la Dirección General Impositiva. Entonces, ¿qué ocurre? Para entender las dificultades prácticas de la aplicación de esta disposición, que entendemos debería desglosarse definitivamente del proyecto de ley de Presupuesto para considerarla —si esa es la voluntad de la administración— en otro contexto o en una instancia legislativa posterior, sucede que en el régimen del Código Aduanero sus tributos se pagan en forma previa a la ocurrencia del hecho generador del impuesto, es

decir, antes del ingreso de las mercaderías al país. Cuando se inicia el trámite, se hace una estimación del valor de la mercadería y, como los tributos aduaneros son impuestos a los valores, es decir, porcentuales sobre el precio de los productos, se lleva a cabo el pago en forma provisoria. Si una vez introducida la mercadería al país, la Administración entiende que la valoración fue mal hecha —en menos o en más— hay que cobrar esa diferencia o devolver lo que se pagó de más. ¿Cómo se hace para cobrar la diferencia? De acuerdo con la Ley Nº 13.318 y sus modificativas, existe un proceso jurisdiccional que establece que, por excepción en nuestro régimen jurídico, cuando los tributos son de menor cuantía, se realizan ante órganos administrativos de la propia Dirección Nacional de Aduanas, mientras que cuando son de mayor importe, se lleva a cabo un juicio ante los Juzgados Letrados Aduaneros. Recién cuando hay sentencia basada en la autoridad de cosa juzgada y en el proceso se sabe definitivamente la cuantía del tributo, se puede proceder a su liquidación y, si no se efectúa un pago voluntario, naturalmente, se hace un cobro ejecutivo.

Parece que con este artículo —aunque no se dice— se quiere pasar al sistema del Código Tributario y, sin dar los fundamentos, dejar de lado el sistema que rige actualmente.

Por otra parte, el artículo 91 del Código Tributario contiene un inciso que se ha omitido, que es el que se refiere a los casos en que hay una resolución firme de la Administración. No se puede por la vía ejecutiva en ningún caso, según el sistema tributario general, si la resolución administrativa no ha sido consentida antes, expresa o tácitamente, por el obligado o no se ha llegado a un acto administrativo definitivo en los términos del artículo 309 de la Constitución, luego de la interposición y resolución de los recursos administrativos que prevé nuestra Carta Magna.

En tanto no esté derogada la Ley Nº 13.318, si este artículo se aprobara y se quisiera llevar a la práctica, seguramente se producirían grandes dificultades jurídicas, porque los contribuyentes a quienes se quisiera ejecutar, probablemente, opondrían la excepción de inhabilidad del

título por no existir una resolución administrativa firme o no haberse pronunciado todavía el Juzgado Letrado de Aduana. Es posible que también se oponga la excepción de incompetencia de los Juzgados actuantes. Por lo tanto, en los términos en que esto está redactado, nos parece firmemente que será un semillero de problemas jurídicos y prácticos.

Admitimos que los juicios aduaneros tienen una particularidad muy especial pero, si esta materia dejara de ser aduanera y, por la vía de la acción de nulidad contra los actos administrativos definitivos, tuviera que resolver sobre la juridicidad de las resoluciones de la Administración, determinando tributos y su cuantía, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo le serían trasladados una gran cantidad de asuntos que vendrían a sumarse a los muchísimos que ya tiene y que, como todos sabemos, recargan enormemente su tarea.

En consecuencia, aparentemente —no está expresado en forma clara— se trata de un intento de modificar radicalmente el sistema que rige actualmente para la determinación, por la vía jurisdiccional, de los tributos aduaneros, cuando existe una discrepancia entre el contribuyente y la Dirección Nacional de Aduanas respecto de la cuantía. Por eso consideramos que, dada la complejidad del tema y su naturaleza totalmente ajena a la materia presupuestal, lo prudente sería excluir este artículo del proyecto sin que eso signifique una manifestación de voluntad legislativa de no estudiarlo en una instancia futura, pero en otro contexto y quizá dentro de una iniciativa que regule la materia con más claridad y mayor generalidad. No obstante, señalo que la Asociación de Despachantes de Aduana no tiene discrepancias con el sistema actual, que funciona desde tiempo inmemorial y considera que, de acuerdo con el régimen de la Ley Nº 13.318, tutela adecuadamente tanto los derechos del Estado como de los particulares.

SEÑOR KORZENIAK.- Personalmente, deseo plantear la siguiente pregunta. Si es posible, quisiera que se me responda ahora, pero considero que puede implicar una decisión. Sin embargo, me parece que se podría dar una contestación informal.

Pienso que este artículo debería redactarse con más racionalidad gramatical —porque, desde este punto de vista, el último inciso está muy mal hecho— y, además, tener la determinación central de que las liquidaciones firmes son títulos ejecutivos hechos por la Dirección Nacional de Aduanas. Asimismo, sería necesario hacer dos agregados: en primer lugar, definir lo que es la firmeza en los términos que se han conversado hace unos instantes y, en segundo término, establecer expresamente la competencia de los Juzgados Letrados de Aduana para estos juicios ejecutivos. Esto no es exactamente lo mismo que el régimen actual de la Ley Nº 13.318, donde me parece advertir una especie de proceso por el cual la firmeza recién aparece después de un procedimiento ante el Juzgado. Quisiera saber si la Asociación de Despachantes de Aduanas está dispuesta a considerar razonable un artículo por el que se diga que las liquidaciones firmes —y lo que haya para cobrar— hechas por la Dirección Nacional de Aduanas constituyen título ejecutivo cuando están contenidas en un acto que tiene firmeza, en el sentido en que han sido definidos por los artículos 309 ó 319 o porque el interesado lo ha consentido de manera expresa o tácita. Si a esto último se agregara que para la acción ejecutiva serán competentes los Juzgados Letrados de Aduana, ¿la fórmula no sería correcta?

Aunque se trate de un tema bastante viscoso desde el punto de vista jurídico, pienso que la definición genérica del título ejecutivo, que tiene que ver con un acto que conste en documento público y contenga una cantidad líquida, de alguna manera está contenida en este tipo de disposiciones, pero con una redacción mejor.

Por otra parte, si el acto es firme, o sea que ha habido una notificación y la persona no lo impugna o, si lo hace, su recurso ha sido resuelto; creo que es razonable que a partir de ahí exista acción ejecutiva. Sin embargo, admito que procesalmente sería conveniente no dispersar en el sistema judicial y mantener concentradas en los Juzgados Letrados de Aduana esas acciones ejecutivas.

SEÑOR AGUIRRE.- Voy a contestar desde el punto de vista exclusivamente jurídico. Estimo que si no existiera el

sistema especial de la Ley Nº 13.318, lo que propone el señor Senador Korzeniak sería lo lógico. Es lo que rige con carácter general en materia tributaria —específicamente en el Código Tributario— y para la constitución de títulos ejecutivos, cuando éstos emanan de los órganos estatales.

Por otra parte, corresponde señalar que si no se deroga el sistema de la Ley Nº 13.318 —que es otro tema— existiría una dificultad práctica insalvable, que es la siguiente. Si, por ejemplo, la estimación del tributo señala que hay que pagar 1.000 y la Dirección Nacional de Aduanas calcula que el precio es 1.400 porque se hizo mal la declaración, según la mencionada Ley eso pasaría a ser decidido en un juicio entre la Dirección Nacional de Aduanas y el contribuyente en el Juzgado Letrado de Aduana. Además, eso tiene un trámite que va a la llamada Junta de Aranceles y, en algunos casos, si la votación es por unanimidad o por una mayoría muy amplia, es obligatorio para el Juez, pero en otras situaciones no lo es.

Por lo tanto, podría ocurrir que la Dirección Nacional de Aduanas tuviera en vía administrativa una resolución firme, un acto administrativo definitivo, que, de acuerdo con el régimen jurídico general, no violentaría considerarlo título ejecutivo. Se presentaría ante el Juzgado Letrado de Aduana para que procediera la ejecución. Al mismo tiempo, este Juzgado decidiría en el asunto si era la Dirección Nacional de Aduanas o el contribuyente quien tenía razón en su estimación. Sería imposible que esta situación funcionara en la práctica.

Para ir al sistema general sobre el que nos cuestiona el señor Senador Korzeniak, habría que modificar totalmente el régimen de la Ley Nº 13.318.

SEÑOR KORZENIAK.- Estaba realizando un supuesto. Parto de la base de que cuando la Dirección Nacional de Aduanas, con las garantías administrativas para el contribuyente, da por cierto que tiene ese crédito y luego debe iniciar un juicio ejecutivo, en el que caben las excepciones. Entre ellas, está la de decir que esta cantidad no es correcta, para que se discuta. Insisto, entonces, en que hay una duplicación, y de ahí nuestra pregunta.

SEÑOR PRESIDENTE.- En las excepciones del juicio ejecutivo no figura esto; se habla de excepción de pago, de prescripción y de inhabilidad judicial.

SEÑOR KORZENIAK.- También en el juicio ejecutivo se puede plantear, repito, que la cantidad no es la correcta, puesto que el título ejecutivo depende de la liquidez.

En todo caso, se derogarían las normas que obligan a duplicar la discusión y se diría que en esta situación en particular, ante el Juzgado Letrado de Aduana, la ejecución admitiría una excepción. Pienso que de este modo quedarían coordinadas las normas.

Si fuera imposible oponer la excepción en el juicio ejecutivo en función de que la cantidad es incorrecta, se podría modificar la Ley Nº 13.318 y decir en este artículo que, en este caso, las ejecuciones admitirán eso entre las excepciones.

SEÑOR PRESIDENTE.- El tema es el siguiente.

De acuerdo con las normas generales de juicio ejecutivo, si el título ejecutivo es inobjetable desde el punto de vista formal, la cantidad expresada en ese documento no se puede discutir, salvo que se diga que se pagó. Aquí estaríamos en la hipótesis de la excepción de pago.

Ahora bien, lo que está planteando la Asociación de Despachantes de Aduana es que hay un título ejecutivo que formalmente no se podría discutir en caso de aprobarse esta ley. Siguiendo el ejemplo que puso el doctor Aguirre, si se dice que deben pagar $ 1.400, ¿qué puede decir el despachante o el importador, de acuerdo con lo que establece la normativa vigente, que no se retoca en este proyecto? Puede manifestar que pagó $ 1.000 y que no corresponden los $ 400 restantes que le quieren cobrar sobre esta suma. Pero eso no da lugar a un juicio ejecutivo, sino a un juicio ordinario posterior.

Esa es mi opinión.

SEÑOR KORZENIAK.- Completo mi pensamiento.

Si de lo que se trata es de que una norma general aclare qué ocurre con el régimen actual, y si se deroga ese artículo y se dice que, en este caso, entre las excepciones se puede plantear esto, creo que es racional el intento de evitar un procedimiento —que en última instancia es jurisdiccional o judicial— y un juicio ejecutivo posterior. No obstante, lo que debe darse a las partes es la oportunidad de que, aun cuando en la vía administrativa no hayan tenido éxito, también puedan discutir ante el juez la cantidad, cuando se está en la ejecución. Me parece que esta es una manera más simple que la de encarar dos procedimientos.

SEÑOR AGUIRRE.- Sin querer entablar una amable polémica con el señor Senador Korzeniak digo que, en realidad, ese es el sistema general. Cuando el acreedor considera que su deudor no le ha pagado lo que le debe, le inicia un juicio; y cuando hay sentencia basada en autoridad de cosa juzgada, se va a la ejecución de la sentencia, o sea, se pasa a la vía ejecutiva.

Ahora bien, creo que la deliberación sobre este tema pone de manifiesto lo que había expresado con anterioridad en cuanto a su complejidad jurídica y a la dificultad de resolverlo dentro de la aprobación de un Presupuesto que, obviamente, tiene otros asuntos centrales. Creo que un tema jurídico complejo, que llevaría a modificar el sistema tradicional en un área de la acción del Estado y de su relacionamiento con el contribuyente, merecería un estudio más profundo y tranquilo, en el que se pudiera discutir y tratar este tipo de puntos que hace unos momentos planteaban los señores Senadores.

Por otra parte, entiendo que significaría ir parcialmente, respecto del juicio ejecutivo, al sistema establecido en el Código Tributario que, por otras razones, no es aplicable a los tributos aduaneros. Eso sería otro tema a discutir: si se debe mantener el sistema tradicional histórico de nuestro país, o si conviene que los tributos aduaneros sean incorporados al sistema del Código Tributario. Precisamente por esta razón es que reflexionaba en torno a la dificultad de tratar un tema tan complejo en esta instancia.

SEÑOR MOREIRA MORAN.- Lo que estamos discutiendo en esta mesa es la situación de quien tiene una deuda para cobrar y quiere ejecutar; pero este no es el caso. No se trata, simplemente, de decir que existe una deuda porque hay una diferencia de tributación. Aquí tiene que haber un tribunal superior, que no es el juez, que diga si en definitiva existe o no la deuda. Por supuesto que se va a hacer una liquidación comparada. Si alguien paga $ 1.000 y otro dice que debe pagar $ 1.500, es muy fácil llegar a la conclusión de que hay que cobrar una renta de $500; pero la cuestión no es quien de los dos tiene razón. Tal vez sería más sencillo si de lo que se tratara fuera de valorar la mercadería, pero la Ley Nº 13.318 prevé, también, diferencias en demasía, en tributos distintos y en clasificaciones diferentes de mercadería, en las que es necesario la asistencia de una parte técnica, no solamente para que compare si existe una pérdida de renta, sino para que decida quién tiene razón, o sea, el que dice que debe pagar $ 1.000 o aquel que pretende que se pague $1.500. Ahí es donde se requiere la presencia de un tribunal denominado Junta de Aranceles que, como señalaba el doctor Aguirre, es el que dice al juez si es incorrecta la posición que ostentó el que denunció la mercadería señalando que tiene un derecho superior, o si se trata de un error del que pretende clasificar esa mercadería con tributos más altos. En la generalidad de los casos, hay pagos previos y, por tanto, no se plantean problemas. El tema es, pues, cuando surgen diferencias de opiniones y de criterios.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero hacer algún comentario en torno a este artículo 163.

Pienso que el inciso segundo de esta disposición está redactado de una forma inaceptable. Aprovechando que hay versión taquigráfica —que puede ser útil cuando acudamos, como es nuestra obligación reglamentaria, a la Comisión de Presupuesto Integrada con Hacienda a explicar las decisiones que tomemos— quiero señalar las dificultades que tiene la comprensión de este inciso. Se dice que "A tal efecto constituirán títulos ejecutivos los testimonios de los mismos". ¿Cuáles son los mismos? Creo que tendría que hablarse de "las mismas", porque se trata de las resoluciones firmes a que se refiere el inciso anterior.

SEÑOR AGUIRRE.- Así se dice en el Código Tributario.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quizás se copió mal; pero es evidente que existe un error que es posible subsanar en la Comisión sin ningún esfuerzo.

A continuación, se hace referencia a "los documentos que, de acuerdo a la legislación vigente tengan esa calidad, siempre que correspondan a resoluciones simples". ¿Qué quiere decir que de acuerdo a la legislación vigente tengan esa calidad? ¿De qué calidad se habla? ¿De la de título ejecutivo o de la de resolución firme? Entiendo que se puede tomar de cualquiera de las dos formas. Esto es algo así como un galimatías, que agrega una confusión más a esta norma que la Asociación de Despachantes de Aduana ha objetado.

Por otra parte, veo que tenemos dos problemas adicionales más. A uno de ellos se refería el doctor Aguirre hace un rato y es que aquí no se deroga ni se modifica ninguna disposición de la Ley Nº 13.318. Entonces, estamos agregando normas que, en una primera apreciación, diría que modifican, derogan o incluyen otras disposiciones, frente a una ley que tiene tal estabilidad en el ordenamiento privado del país, que nos ha demostrado que no es mala.

SEÑOR AGUIRRE.- Simplemente, ha funcionado.

SEÑOR PRESIDENTE.- En este caso ha quedado demostrado que no hay tensión entre la norma y la realidad, puesto que la ley sobrevive.

El segundo punto de carácter general que me parece muy importante —no sé si la Comisión tendrá tiempo para examinarlo, porque nuestra labor culmina el jueves de la semana que viene— es algo a lo que hacía referencia el doctor Aguirre: este artículo está incorporando a las normas del Código Tributario, disposiciones vinculadas con la actividad aduanera. Hemos escuchado, además, que no fue por casualidad que el Código Tributario excluyó tales normas de las disposiciones contenidas en el mismo.

Considero que este asunto va muy lejos y que la

Comisión debe saber que existen algunas dificultades que no serán fáciles de resolver; inclusive, es posible que debamos convocar a los asesores del Ministerio de Economía y Finanzas porque, evidentemente, se trata de un tema delicado y, quizás haya que buscar algún camino intermedio.

También existe un tercer elemento: estamos anticipando fragmentariamente y sin una ilación lógica, la vigencia del Código Aduanero del MERCOSUR a nivel del Derecho interno. Hubiera sido mucho mejor que, por ley interna, se diera vigencia a todo el Código pero, como decía el señor Presidente de la Asociación de Despachantes de Aduana, se tomaron algunas normas y no otras y, quizá, se haya perdido el encadenamiento más o menos lógico que tienen todas en el Código Aduanero del MERCOSUR.

En definitiva, hay tres temas generales importantes: ¿qué pasa con la Ley Nº 13.318? ¿Se justifica o no que se incorporen las actividades aduaneras a lo que dispone en lo pertinente el Código Tributario? Y, por último, ¿cuál es la relación que existe entre eso y algunas normas del Código Aduanero del MERCOSUR?

SEÑOR MOREIRA MORAN.- Felicito al señor Presidente por el enfoque que ha dado al tema con respecto a la base genérica del asunto. Estamos preocupados por el problema, pero pensamos que no se trata de tomar al azar algún artículo que le sirva a la Administración o al administrado, sino de rever el proceso.

Ocurre que la Ley Nº 13.318 tiene muchos años en vigencia y ha funcionado sin mayores inconvenientes. El mayor problema se plantea desde el momento en que otra ley establece un régimen represivo diferente para el sistema de recaudación al actual. La Ley Nº 13.318 fija penas muy severas; en aquel entonces, se multaba con un 100% de la diferencia del valor de aforo, porque las mercaderías tributaban al kilo, pero luego, la Ley Nº 16.429 transforma el valor de aforo en valor normal de aduana, por lo que esas mercaderías tienen multas del 100% de su valor. Entonces, todas esas diferencias de interpretación que existen al pasar de una ley represiva a una nueva ley impositiva hay que plasmarlas estudiando todos los artícu-

los. Tengo conocimiento de que esta ley fue estudiada muy conscientemente por el Parlamento, por los Juzgados de Aduana y por los importadores en combinación con la Asociación de Despachantes de Aduana. Por este motivo, es importante el tema genérico de los artículos que enraban esta ley; por no seguir la secuencia y tomar sólo alguno que sirve, se ve distorsionado el tema fundamental.

SEÑOR AGUIRRE.- Esta última reflexión del señor Presidente de la Asociación de Despachantes de Aduana es coherente con lo que he expresado al principio. La larga y compleja Ley Nº 13.318 —de ordenamiento Financiero— de 1964, tiene cincuenta artículos dedicados a este tema. Entonces, excluir o extraer de ese sistema una o dos normas, o querer modificar sin establecer si se operan o no derogaciones tácitas, no es el procedimiento más adecuado desde el punto de vista de la técnica legislativa.

Podemos comprender que existen urgencias de la Administración, vinculadas a esta impresión errónea de que ha habido una merma de recaudación —que de todas maneras tenía que operar por la caída de los aranceles— pero lo lógico sería que si se quiere legislar sobre esta materia aduanera, se haga teniendo a la vista toda la legislación del Código Aduanero del MERCOSUR y, con un sentido de unidad, se propusiera un nuevo sistema o ajustes al vigente; pero incluir cinco o seis normas dentro de seiscientos artículos de una ley de Presupuesto, trae aparejado estos problemas y desajustes.

Reitero nuestro agradecimiento a la Comisión y a la persona del señor Presidente, por la deferencia que han tenido para con la Asociación de Despachantes de Aduana y con nosotros, al habernos recibido en forma excepcional, interrumpiendo sus labores.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se suspende la toma de la versión taquigráfica.